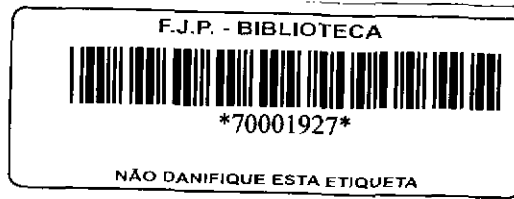


Romão Ferreira Borges Neto



A DISPONIBILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PELO MINAS ON-
LINE

Estudo aplicado ao modelo democrático focado no controle social e Accountability

MC
1927
ex.2

rizonte
14

O prazo de empréstimo
poderá ser prorrogado,
caso a obra não tenha sido procurada
por outro usuário.

110
1928
ex. 2

Romão Ferreira Borges Neto

A DISPONIBILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PELO MINAS ON-LINE

Estudo aplicado ao modelo democrático focado no controle social e *Accountability*

Monografia, com objetivo de estudar as informações orçamentárias disponíveis no Minas On-Line, no foco no controle social e *Accountability*, para aprovação do curso superior de Administração Pública da Fundação João Pinheiro.

Área de concentração: Governança Eletrônica
Orientadora: Simone Dufloth

Belo Horizonte
2004

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
BIBLIOTECA
N.º MC 1927
Vol. _____ Ex. 02
Data: 12/05/06

Sumário

1	INTRODUÇÃO	5
2	DEMOCRACIA E INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	7
2.1	Construção da democracia ocidental	7
2.2	Poliarquia	7
2.3	“Accountability”	9
2.4	Crise de 1.970	11
2.5	Direito a informação	13
3	ORÇAMENTO E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	15
3.1	Orçamento enquanto planejamento de políticas públicas	15
3.2	Orçamento como controle de gastos	18
3.3	Lei de Responsabilidade Fiscal	20
4	INFORMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E INTERNET	25
4.1	Internet e implicações para o governo	25
4.2	O Minas On-Line e as informações orçamentárias	28
4.2.1	Governança eletrônica	28
4.2.2	A perspectiva da governança eletrônica no Brasil	30
4.2.3	Minas On-Line	32
4.2.4	Informações orçamentárias no Minas On-Line	33
5	METODOLOGIA	34
6	OS RESULTADOS	37
7	CONCLUSÃO	39
8	BIBLIOGRAFIA	42
APÊNDICE		
	APÊNDICE A - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado	18
	APÊNDICE B - Esquema de Avaliação do Minas On-Line	34
	APÊNDICE C - Resultado do esquema aplicado ao Minas On-Line	37

ABREVIATURAS

DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público

G2B – “*Government to Business*”

G2C – “*Government to Customer*”

G2G – “*Government to Government*”

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei de Orçamento Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

SEF – Secretaria de Estado da Fazenda

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento, Coordenação e Gestão

TCP/IP – “*Transmission Control Protocol/ Internet Protocol*”

1 INTRODUÇÃO

Essa monografia tem o objetivo de estudar as informações relativas ao orçamento disponibilizado no Minas On-Line, a partir da discussão do modelo democrático e no foco no controle social e “*Accountability*”. Para isso, será avaliado de acordo com as contribuições da LRF, que teve importância por estabelecer métodos de controle orçamentários, além de reiterar o Princípio da Publicidade que rege a Administração Pública. Também será analisado a apresentação e acompanhamento dos planos, com finalidade de “*Accountability*”, pois com ele se observa os atos do governo planejados e o acompanhamento, fornecendo informações sobre o governo para o cidadão comum. Tais informações são úteis para o processo democrático, pois os atos de governo orientam as escolhas dos eleitores.

Essa escolha se justifica pelo fato da relevância das informações disponíveis no orçamento de interesse do cidadão. Nesse documento estão os gastos do governo durante o seu mandato. Essa parte é importante, pois os gastos determinam os impostos necessários para cobrir esses gastos, além de ser objeto de política econômica, usado para estimular o crescimento a curto prazo e controle da inflação. Também é o documento que mostra as metas políticas de um determinado governo, importante para o controle das ações do governante. Isso é extremamente importante para o processo democrático representativo, pois o controle de ações do governante, com grande auxílio do aporte de informações sobre o que o governo está fazendo, é que o caráter de representação dos interesses mostrados no período eleitoral será efetivado. Caso contrário, o povo votará nos governantes, e depois disso, ele terá total liberdade de ação no governo, exercendo de forma autocrática o poder dado pelo povo.

Quanto aos capítulos, o segundo capítulo abordará a relação da democracia e informação na administração pública, mostrando as contribuições da informação para o processo democrático.

O terceiro capítulo relacionará o orçamento com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mostrando o que é o orçamento e a lei, além de mostrar a relação entre orçamento e essa lei, mostrando também as virtudes e vícios da Lei de Responsabilidade Fiscal

O quarto capítulo falará sobre a Internet e o seu significado para o governo em termos de desafios, além das vantagens com relação ao acesso de informações.

O quinto mostrará a metodologia do trabalho, avaliando o acesso de documentos e informações públicas para fins de “Accountability” e controle social.

O sexto mostrará o que foi visto no Minas On-Line e se atende a finalidade de “Accountability” e controle democrático.

E o sétimo mostrará as conclusões sobre o estudo feito pela monografia.

2 DEMOCRACIA E INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Construção da democracia ocidental

A origem do modelo democrático foi o modelo grego, de acordo com Bobbio *apud* Valente(2.002). O modelo grego não tinha o intuito de garantir o bem-estar social e a universalização dos direitos, já que os participantes da polis são somente os cidadãos, elite e dona de escravos, que não precisava trabalhar. Com isso, tinha tempo integral para dedicar a política. O sistema, por reduzir o número de participantes, já que somente a elite participava, permitia a participação direta e, com isso grande controle das políticas públicas pelos participantes da democracia.

Quanto aos escravos e pessoas que precisavam trabalhar para o seu sustento, essas eram consideradas incapazes para participar da discussão democrática. Porém tal sistema impedia o alcance do bem comum, já que somente a elite tinha condições para garantir os seus interesses por ter voz na democracia.

A evolução do modelo grego para o modelo atual é, segundo Bobbio *apud* Valente (2.002), a teoria cristã, que defende a idéia de igualdade entre os homens, visível na Revolução Francesa. O Estado deveria buscar o bem comum, estendendo a cidadania de forma universal, permitindo que todos os interesses estejam presentes no sistema democrático, a partir do sufrágio universal, dando a todos os cidadãos o direito de voto no sistema.

Mas o sufrágio universal força a participação, pelo número maior de participantes, a ser representativa, escolhendo somente os governantes e legisladores. Com isso, o controle sobre as políticas públicas se torna menor, necessitando de mecanismos de controle, como a prestação de contas do governante e instituições sociais (como o sindicatos, com o intuito de fazer pressão política e exercer controle externo sobre o governo), para que a representação de todos os interesses se concretize no sistema democrático moderno, permitindo o alcance do bem comum.

2.2 Poliarquia

Teoria da poliarquia, de Dahl *apud* Valente(2.002), questiona o fato da democracia embasada somente nas eleições não é suficiente para a satisfação do bem comum,

pois não permite o controle necessário para que o povo controle o governo. Para que o bem social fosse alcançado, ele desenvolveu um sistema, que ainda não é completo, que possui maior controle sobre o governo, não se restringindo ao sistema eleitoral. As condições da poliarquia, segundo Dahl *apud* Valente(2.002)são as seguintes:

No período de votação:

a) Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituírem uma manifestação de preferência entre as alternativas apresentadas, isto é, votam;

b) Na tabulação dessas manifestações (votos) é idêntico o peso atribuído à opção de cada indivíduo;

c) A alternativa que consegue o maior número de votos é declarada a opção vencedora;

Na fase pré-eleitoral:

d) Qualquer membro que percebe um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais considera preferível a qualquer uma das alternativas na ocasião apresentadas à votação;

e) Todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas;

Depois da votação:

f) As alternativas (líderes ou políticas) que tiverem o maior número de votos substituem quaisquer alternativas (líderes ou políticas) que receberam um número menor;

g) As ordens dos servidores públicos eleitos são executadas;

Entre as eleições:

a) ou que todas as decisões tomadas entre as eleições sejam subordinadas ou executórias das tomadas durante a fase da eleição, isto é, as eleições são em certo ponto controladoras;

b) ou que novas decisões tomadas durante o período entre eleições sejam determinadas pelas sete condições precedentes, operando, contudo, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;

c) ou ambas as coisas.

Percebe-se, que uma das condições para a poliarquia, a condição da igualdade de informação, considera o desnível de informação entre a população e os indivíduos que governam um obstáculo à democracia, já que facilita a manipulação dos grupos com as informações privilegiadas em cima do resto, fazendo que o direito de voto da maioria de voto, pela manipulação, privilegie os grupos melhor informados. Não é a informação o único requisito para a democracia, mas um importante pressuposto para ter um regime mais democrático.

2.3 “Accountability”

. De início, deve se caracterizar o que seria “*Accountability*”, primeiro no sentido da administração privada, segundo Nakagawa apud Santos (2.003), utilizada na relação entre acionistas e administradores, no que tange a auditoria contábil empresarial, que seria a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades decorrentes do cargo. A “*Accountability*” nesse caso é útil para garantir os interesses dos acionistas face ao crescimento da empresa e na impossibilidade de gerir diretamente, transferindo funções de gerência, mas sem a perda de controle nos resultados.

Transferindo para a arena pública, segundo Campos apud Santos (2.003) o sentido seria de prestar contas, sempre que alguém age como representante de outra pessoa. Esse fluxo, sem dúvida, precisa de informações, tanto das demandas sociais e sobre o que foi feito, para que seja avaliado a sua representatividade.

Em consideração à “*Accountability*”, deve ser considerado, segundo O’Donnell apud Akutsu e Pinho (2.002), a existência de dois modelos de democracia, para critérios de “*Accountability*”, ou seja, a prestação de contas que varia nesse dois modelos: a democracia representativa e a delegativa.

O primeiro é as democracias representativas, que se caracteriza pelo sistema de “*Accountability*” usado, não tendo somente a prestação de contas vertical, mas também horizontal, que se caracteriza pela existência de instituições anônimas, das sociedades civis, capazes de cobrar dos governantes e punir, se necessário. Caracteriza-se, portanto, de não somente existir na máquina pública “*Accountability*” em relação ao superior da hierarquia, mas também as sociedades civis, caracterizadas pelas instituições anônimas dita anteriormente, que se caracteriza por sindicatos, associações, etc. É um modelo onde a participação não se restringe a fase da votação, mas também na avaliação das políticas públicas. Seria um modelo existente em sociedades com a democracia mais consolidada e com um melhor fluxo de informação, e que também se caracterizariam pela organização social capaz de interferir de forma efetiva no sistema político. A sociedade nesse caso, é forte o bastante para exigir informações sobre os atos dos governantes e agir na Administração Pública de acordo com o interesse público. Esse seria um modelo de democracia em consonância com o bem comum, face aos mecanismos de controle e “*Accountability*”, que também se traduz no nível de informação, pois não é possível esse controle sem um fluxo de informações do governo sobre o que foi feito e sem o conhecimento das demandas da sociedade.

Já o outro modelo, a democracia delegativa, pela ausência do “*Accountability*” horizontal, é caracterizado por dar aos eleitos a completa liberdade, delegada pelo povo, de fazer o que desejar, representando uma apropriação do eleito da máquina pública. Foi caracterizado por O’Donnell *apud* Akutsu e Pinho (2.002) em estudos dos governos sul-americanos, onde o Estado tem fortes características patrimonialistas, que representa pela tomada do poder público pelos grupos dominantes e total liberdade com relação à sociedade civil. Isso se caracteriza também no campo da informação repassada do governo para a sociedade, que para aumentar a sua liberdade de governar, a falta de transparência das ações e situação financeira acaba sendo regra na democracia delegativa. Esse regime é caracterizado como um modelo de democracia incompleto, democrático durante a fase de votação, mas que se transforma em um regime autocrático durante o mandato, facilitando a corrupção e o descumprimento da vontade geral sem o controle da opinião pública. São sistemas onde se caracterizam por ter sociedades que viviam sobre o sistema patrimonialista, sem o aporte necessário de informação para intervir nas políticas públicas, e que teve recentemente a implantação de regras democráticas. Mas a incapacidade de intervenção e de informação foram repassadas para esse regime democrático, distorcendo o caráter de bem comum inerente

ao sistema democrático e garantindo legitimidade a interesses particulares, a partir da manipulação do interesse comum. Esse é o caso da América Latina, que o O'Donnell *apud* Akutsu e Pinho (2.002) usou para definir esse tipo de democracia.

Chega-se a conclusão de que somente regras democráticas baseadas no voto não são suficientes para o efetivo exercício da democracia. É visível no primeiro modelo um fluxo de informação entre governo e sociedade, que garante o controle social e que é inexistente no segundo modelo. Isso é visível nos interesses que essas duas democracias atendem, sendo o primeiro o interesse público e o segundo uma estratégia de legitimação dos interesses particulares, pois as eleições não são mecanismos fortes o bastante para o controle social efetivo, já que o controle das políticas públicas não será o simples resultado de eleições, mas também de acompanhamento devidamente abastecido de informações.

Chega-se também a conclusão de que o controle da sociedade sobre os governantes não será feito somente pela reforma do Estado, mas também pela existência de organismos sociais capazes de cobrar do governo. Mas que a transparência das informações também é um importante agente de transformação de democracias delegativa em democracias representativas, já que, com a informação devidamente interpretada, as ações da sociedade para garantir o interesse público fica municiada e a consciência pública pode nascer nesse ponto.

2.4 Crise de 1.970

Tal teoria explicita que, face a imperfeição de informação e de outros recursos na sociedade, o governo seria capturado por grupos privilegiados. Isso acontece porque esses grupos conhecem melhor as regras do jogo democrático e conseguem realizar uma pressão mais organizada nos meios de participação política.

Tal aspecto é formentado pelo fato que o político, considerado como um agente maximizador de votos, já que necessita deles para manter o seu emprego, buscará nesses grupos de maior pressão, que tem maior influência sobre a sua vida política, já que esses grupos tem maior poder de persuasão sobre o resto da sociedade e sabe utilizar melhor os instrumentos democráticos, gerando os votos necessários para manutenção do cargo.

Para chegar a esse ponto, a teoria sobre a ação do político, utiliza-se a teoria da escolha racional, que considera o indivíduo como maximizador de suas preferências, de acordo com a crença do indivíduo como ser egoísta e centrado no seu próprio interesse.

Tal modelo, que funcionou, face a discrepância de informações, até a década de 70, onde teve a crise de Estado e esse modelo se tornou insustentável para garantir a saúde das finanças públicas, já que os interesses que capturavam o Estado ajudaram-no a levar a insolvência financeira.

Além dessas causas, deve ser salientado a crise do Estado burocrático, que no Brasil e outros países subdesenvolvidos recebem o nome de Estado Desenvolvimentista, de Welfare State em países desenvolvidos e Estados Comunistas em países do bloco socialista. Além do problema da captura por grupos de interesse já descrito anteriormente havia problemas também com a burocracia. Criado para combater a corrupção, graças a impessoalidade e mecanismos meritocráticos, além de obediência as autoridades diretamente eleitas e responsáveis que garante previsibilidade das políticas públicas e que impedia que o pessoal contratado pelo Estado. Porém esse modelo, sem sistemas de comunicação horizontal, como a sociedade e graças a sistemas centrados em meios e não em fins estabelecidos pela sociedade, no que tange aos serviços públicos propriamente ditos, e problemas de distribuição de informações, somente vertical, e valorização dos meios nas empresas estatais, provocaram crise no atendimento dos serviços públicos, cada vez mais caros e ineficientes, além, no caso das estatais, que antes face ao monopólio garantiam lucros e geração de poupança útil para o crescimento viu essa poupança desaparecer, impedindo o seu financiamento. Esses problemas, além de contribuir para a crise de 70, se tornou mais patente com a crise, pois o Estado entrou em uma crise que esse modelo não conseguia combater com o antigo receituário keynesiano (houve uma crise de estagnação com inflação alta, coisa que o modelo não previa, prevendo somente inflação ou somente estagnação). A crise financeira, que tomava o Estado inoperante, além de falhas no sistema democrático quanto ao alcance do bem comum e rigidez da burocracia para resolver os problemas sociais provocaram o descrédito da vida política e crença que o Estado fosse um mal a ser tolerado.

Inicialmente, por causa de problemas de captura, tentou-se implantar um Estado Mínimo para minimizar a captura e limitações do Estado Burocrático. Mas o Estado Mínimo não encontrava apoio político e nem prático para ser efetuado, já que o mercado também possuía falhas e seria insensato suportar essas falhas, tanto que os gastos sociais não

foram reduzidos nos Estados que fizeram a reforma neoliberal, além das demandas sociais, como educação e saúde não se reduzirem mesmo com a crise financeira do Estado. Mas, foi com as inovações do Estado Gerencial, de acordo com Bresser Pereira(), e com a aproximação do Estado com a sociedade, com a descentralização e desconcentração de poder, e o foco do cidadão como cliente, no que tange a prestação de serviços, além de implantação de mecanismos de democracia direta em instituições mais locais, prestação de contas dos atos realizados, além de avaliação de desempenho, forçando a Administração Pública a funcionar de forma mais eficiente e eficaz é que houve uma redução da captura, face ao interesse comum mais presente e maior prestação de contas, denunciando atos de interesse privado e com a eficiência do novo sistema, houve melhora da prestação do serviço público. Houve, apesar de não haver diminuição da despesa do Estado com o social, redução da intervenção direta com a venda de empresas estatais e utilização de mecanismos de parceria com organizações lucrativas e não lucrativas para prestar o serviço para a comunidade, além de mecanismos de controle de gastos impedindo a proliferação irracional de gastos.

Com relação a reforma, deve ser salientado três pontos: recuperação da capacidade de investimento com o controle de gastos, desburocratização, com a finalidade de fazer um Estado mais eficiente e mais econômico e prestação de contas dos atos do governo, possibilitando um maior controle democrático. Essas reformas, propostas por Bresser Pereira(), tinham o intuito de recuperar a função social do Estado, a partir da recuperação financeira e máquina burocrática eficiente, além de recuperar as instituições democráticas abaladas pelas falhas de informação pública e ineficácia em resolver os problemas sociais.

2.5 Direito a informação

Deve ser considerado como foco de estudo da informação na esfera pública o direito a informação. Coisa que não era observada pelos liberais na queda de regimes absolutistas, segundo Menendez *apud* Jardim (1999), já que a única preocupação no que tangia a informação era a liberdade de informação individual, como garantia de expressão e desenvolvimento da personalidade individual, e esse direito era estendido ao Estado, como se fosse um ente privado.

Foi somente com a ampliação da democracia, segundo Jardim (1999), dentro do Estado que a questão da informação pública passou a ter maior relevância no debate

público, já que a informação interfere na forma de como essa participação se dará na esfera pública. A nova concepção considera que a informação interfere na participação, pois somente com devido conhecimento do Estado é o que acontece na esfera pública é que a otimização da competição por recursos escassos na democracia, sendo nessa parte um Direito Político. É também um Direito Civil, pois o processo democrático é caracterizado pelo debate público, que escolhe as políticas que serão feitas sobre a luz de uma discussão que busca a racionalização dessas políticas face as necessidades que a sociedade apresentará, como desemprego e saúde. É também um Direito Social, pois para o provimento de informação deve haver um serviço público responsável pelo atendimento da população. Além disso, por trazer elementos de direitos civis, políticos e sociais, também é considerado um direito difuso.

Tal direito é, sem dúvida, mais extenso que o direito a informação, pois não somente considera o direito ao acesso a informação dada livremente, como o direito ao acesso a informação divulgada pela imprensa, mas um fator que obriga o Estado a dar informação sobre o que está acontecendo com fidedignidade e que deve alcançar o cidadão comum, para que o processo democrático não seja influenciado por desníveis de informações e alguns grupos capturem o Estado, tornando o Estado uma propriedade desses pequenos grupos e perdendo a finalidade de bem comum que o regime democrático deve buscar.

Deve trabalhar com a diferença de percepções e de conhecimento do usuário sobre o público, segundo Jardim (1999), devendo ter adequação ao padrão social de informação, garantindo maior alcance da informação na sociedade e permitindo que toda a população tenha subsídios para a participação, dada pela informação. Esse aspecto de subsídio da informação não transforma o direito a informação em direito a decisão, pois esse direito está garantido pelo sufrágio universal, que garante a escolha de quem vai governar. Mas garante a base racional para que esse individuo faça um decisão mais racional e mais embasada em suas necessidades, servindo para delinear essa decisão.

3 ORÇAMENTO E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O orçamento é o documento que define as políticas de governo. É dele que se prevê todos os atos políticos a ser executados em um determinado mandato, sendo um instrumento de avaliação de atos de um determinado governo. É dele que nasce os objetivos gerais para todo o mandato e é nele que contém todo o processo de execução do objetivo geral. Além disso, o orçamento também tem a previsão de gastos autorizados para um determinado período, sendo um documento de accountability contábil para o Poder Legislativo e para toda a população.

3.1 Orçamento enquanto planejamento de políticas públicas

Com relação ao planejamento, deve ser dito o que é, um modelo que delimita como é feito e as informações que pode ser extraídas deste documento. O planejamento, segundo Matus *apud* Huertas (1.993), segundo os preceitos do Planejamento Estratégico Situacional, é a ferramenta que permite agir, pensar sistematicamente o futuro e fazê-lo de acordo com o desejado, alterando em benefício do autor que planeja. Não é simplesmente a elaboração e o cumprimento cego de um plano, pois pode acontecer um imprevisto e o desejado, que é o mais importante de um plano, não é realizado. É, diante de uma determinada realidade, por ato pensado, conseguir aquilo que é desejado, antevendo a imprevistos e corrigindo problemas que garantam o desejado. Somente na delimitação do que é planejamento se extrai uma informação do planejamento, o que o governo deseja realizar no seu mandato, que foi o fator que impulsionou a candidatura rumo ao poder, pois ele foi dado esperando o que deverá ser alcançado em seu mandato, o que está previsto pela sua intenção.

Para realizar o planejamento deve ser considerado a fase da percepção da realidade, com atores sociais com determinados desejos e ações com determinados fatores. Também tenta fazer uma previsão da realidade, o que facilita no caso de realizar o próximo estágio. Nesse estágio é determinado como o governo vê a sociedade e os problemas sociais que devem ser atacados pelo planejamento. Essa fase determina se o governo observou ou não

as singularidades e problemas sociais, pois essa visão de problemas devem estar de acordo com essas demandas sociais, pois a visão dos problemas é que determinará as ações que devem ser realizadas para o desejado do governo e que deve estar de acordo com o desejado pela população. Também delimita que atores estão vendo a realidade, pois a visão de realidade é singular a um determinado ator, ajudando a delimitar o que é o ator que está no mandato.

Após essa fase vem a elaboração do plano, que seria a forma de como o governo combateria um determinado problema, alcançando um determinado resultado. Esse plano não precisa necessariamente responder a um problema já apresentado, mas pode responder a uma ameaça ou aproveitar uma oportunidade de realizar melhor um determinado objetivo. Nessa fase delimita o que o governo irá fazer diante do que ele viu fase de observação da realidade. É a delimitação do que será feito é um instrumento de “*Accountability*” horizontal, pois obriga o Estado a responder o que será feito em seu mandato e esses atos devem ser colocado para aprovação ou não dos atos que será feito. Também permite uma melhor adaptação da sociedade ao governo, pois ela saberá o que será feito e se adaptará melhor ao que o governo está fazendo, transmitindo estabilidade social.

O último ponto a ser observado do planejamento é a observação dos impactos que os planos governamentais fizeram na sociedade, verificando se o desejado foi alcançado e os impactos não previstos pelo processo de planejamento. Com essa informação observa-se o que o governo realizou no âmbito social, avaliando se esse governo cumpriu o desejado e mostrando o impacto de um governo para a sociedade, mostrando o que ele fez e que ele precisa fazer caso o desejado não tenha sido alcançado.

Com a fase de planejamento fica visível a quantidade de informações e a vitalidade das informações dadas para o sistema democrático. É do planejamento que se delimita o que é o ator que está no mandato, é dele que se sabe o que será feito e os impactos desejados, além do impacto alcançado. Delimita o que o governo deseja no futuro e o que ele já fez de realizações políticas, servindo de instrumento para demonstrar a sociedade o que já fez, se está de acordo com o desejado o que deve ser feito, delimitando a cara do governo, que orienta a sociedade na escolha do governante.

Tanto que, de acordo com Silva (2000), o processo de planejamento tem a influência de toda a sociedade, incluindo partidos políticos e o meio externo, além dos órgãos

executivos de planejamento. E de acordo com Silva (2000), o processo de planejamento é um processo racional para definir e determinar os meios adequados para alcançar os fins, obedecendo às seguintes características:

- diagnóstico da situação existente;
- identificação das necessidades de bens e serviços;
- definição clara dos objetivos para a ação;
- discriminação e quantificação de metas e seus custos;
- avaliação dos resultados obtidos;
- trabalho integrado.

É visível nesse modelo de planejamento de políticas públicas as fases de diagnóstico, que embora considere a análise da situação do ambiente impessoal, ao invés do modelo do Planejamento Estratégico Situacional, que considera o planejamento como resultado da visão dos agentes. Mas tirando esse aspecto, verifica-se a delimitação do problema, que exigirá uma solução, dando a orientação para a ação para o mandato, colocado nas metas, que dará a direção que o governo seguirá durante o seu mandato, além de dar os resultados das ações do governo, útil para a prestação de contas para a população sobre o que foi feito e avaliar o governo para a tomada de decisão nas eleições. Também é observado no PMDI (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado), que explicita o processo de planejamento mineiro.

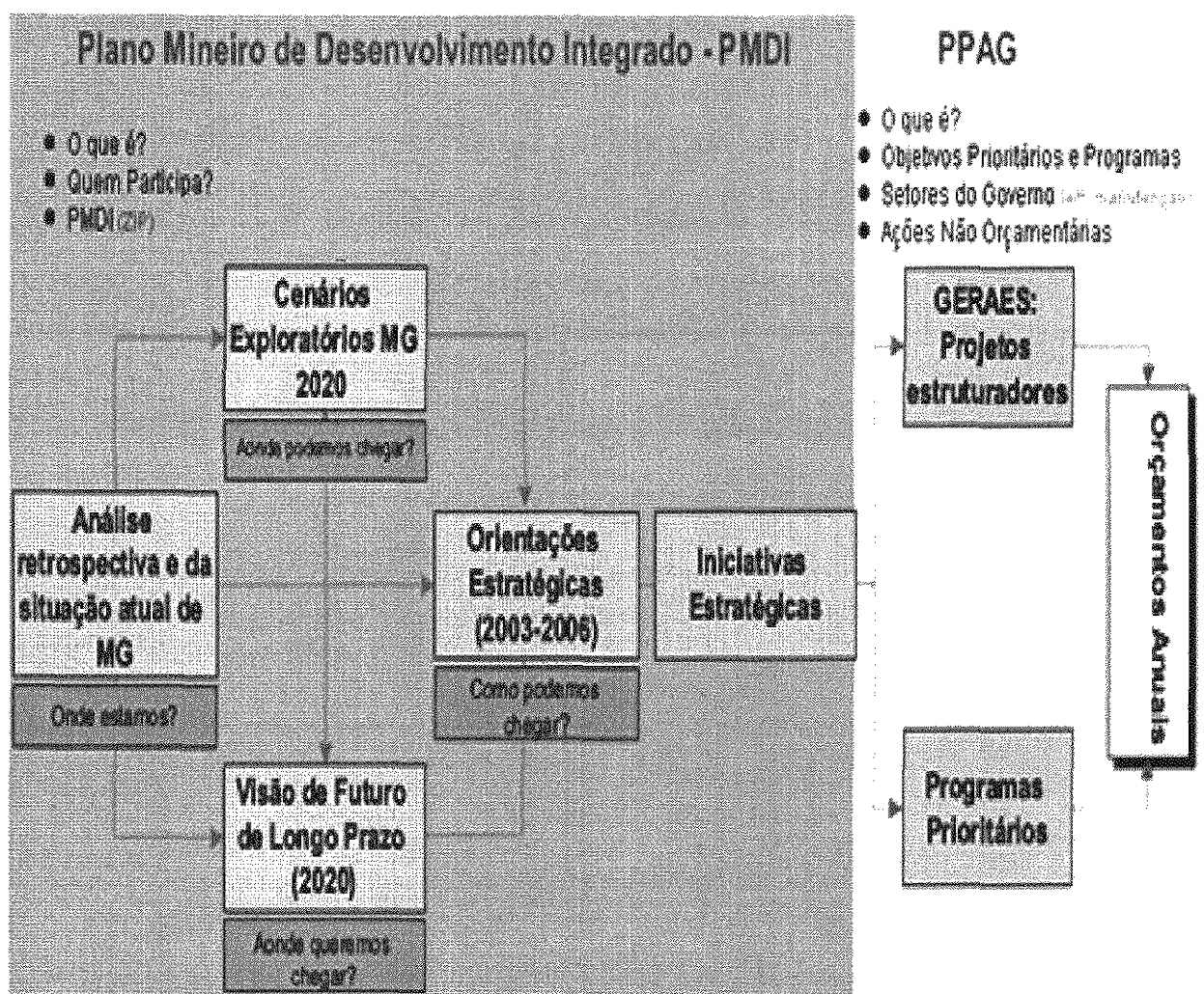


Gráfico 3.1: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - Minas Gerais – 2004.

Nesse plano, retirado da página www.planejamento.gov.br, também se observa as fases de análise do ambiente, o quê o futuro pode ser, prevendo um possível cenário no futuro, o que deseja e as orientações e ações necessárias para atingir um determinado objetivo.

3.2 Orçamento como controle de gastos

O controle de gastos tem grande importância, segundo Silva (2000), pois o tamanho dos gastos define o tamanho dos impostos, além de ser um instrumento de política econômica, sendo usado gastos maiores e déficits para maior crescimento econômico e redução desse déficit para aumentar a credibilidade dos títulos públicos no mercado e reduzir a taxa de juros necessária para emitir esses papéis no mercado, uma vez que o risco de calote é menor e os investidores não exigirão mais para assumir um risco maior. Também tem importância em delimitar os impostos necessários para cobrir um determinado gasto, que

aliás, foi a razão da criação desse instrumento, como será visto no parágrafo seguinte, já que o déficit, se exagerado e com crescimento desproporcional, o financiamento mais difícil, pois quem financia a dívida pública terá menos estímulo a investir o seu dinheiro, já que há maiores possibilidades de perda. Também desestimula, com pressão social, superávits muito expressivos, já que o custo social da perda desse dinheiro para o não cumprimento de metas sociais é considerável. Ele permite observar se o dinheiro arrecadado é usado para benefício da sociedade.

Tentativas de controle dos gastos nascem na Inglaterra, segundo Silva (2000), no Governo do rei John Lackland (João Sem-Terra), o rei ortoga, por pressão da nobreza, que compromete o John Lackland a gastar até o limite estabelecido pelo Conselho dos Comuns, criado para representar os interesses da nobreza contra a ânsia tributária do rei.

No caso do Brasil, segundo Silva (2000), elaboração e fiscalização do orçamento, ele se apresenta bastante centralizado no Brasil, sempre permitindo a iniciativa do projeto de lei orçamentária pelo executivo, variando bastante a participação do legislativo no processo, como a maior participação nas Constituições de 1.946 e 1.988, possuindo um papel fiscalizador maior e participação na elaboração do orçamento desde o processo todo concentrado no Poder Executivo. Atualmente o orçamento é de iniciativa do executivo, sendo discutido, anexadas as emendas e aprovadas, além da função de fiscalização, mas ainda precisa evoluir no que tange a um processo orçamentário descentralizado e mais controlado pelo Poder Legislativo, aspecto importante para um orçamento responsável e vigiado pela sociedade representada pelo Legislativo, aumentando o controle social sobre o orçamento.

E em consideração a Constituição de 1.988, segundo Valente (2002), ela trouxe grandes avanços na área orçamentária, pois, além de devolver a capacidade de apresentar emendas, inexistente na ditadura militar, agora regulado pela lei 4.320 criar a Comissão Mista de Orçamento, com objetivo de tratar a matéria orçamentária. Também são estabelecidos melhores mecanismos de controle, como a obrigatoriedade da publicação de demonstrativos de execução orçamentária bimestrais, além de dotar a Comissão Mista de Orçamento (Câmara dos Deputados), à nível da Administração Pública Federal e prerrogativas para essa função, dificultando irregularidades e aumentando o poder de fiscalização do Legislativo.

O processo de planejamento, definido pela Constituição de 1.988, é dividido em três partes, segundo Valente (2002):

- Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)- é o instrumento de planejamento de médio prazo para o governo, definindo as linhas programáticas para o exercício da candidatura do governador, sendo vigente no segundo ano da candidatura e durando quatro anos, até o primeiro ano da candidatura seguinte.

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)- compreende as metas e prioridades da Administração Pública, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Ele serve de elo entre o planejamento de longo prazo e o orçamento anual de receitas e despesas, permitindo a participação indireta do legislativo no processo, a partir da discussão de suas linhas orientadoras. Deve ser entregue ao Poder Legislativo até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

- Lei de Orçamento Anual (LOA) – depois de feita a LDO, a LOA é feita regulando a operacionalização do orçamento para um determinado ano financeiro, que coincide com o ano de vigência do ano que o orçamento está sendo executado. A LOA engloba três orçamentos distintos: o fiscal (receitas e despesas dos órgãos da administração direta e alguns da administração indireta que recebem recursos arrecadados por impostos), o de investimento das empresas estatais e da seguridade social.

A fiscalização do orçamento, determinada pela Constituição de 1988, o Executivo deve manter órgãos de controle interno, além da vigilância do Legislativo e Judiciário. Além disso, a fiscalização do Legislativo é auxiliada pelo Tribunal de Contas, que tem competência legal de analisar os balanços e emitir parecer (opinião) para apreciação no Legislativo.

3.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, feita para aumentar o controle sobre as contas públicas, prevê esses mecanismos para a prestação de contas, previsto no Art. 48 Caput da LRF:

“Art 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. (LRF)

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária tem o seguinte texto, previsto no Art. 52 da LRF:

“Art 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) Despesas por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.” (LRF)

E o relatório de Gestão Fiscal tem o seguinte conteúdo, previsto pelo Art.55 da LRF:

“Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com o pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º.

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67." (LRF)

Os instrumentos mostrados da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), além de servir de prestação de contas sobre a execução orçamentária para o Legislativo, também deve ser mostrado ao público em geral atendendo ao Princípio da Publicidade que norteia a Administração Pública e está prevista no Art. 37 da Constituição Federal, além de atender a Lei Nº 9.755, De 16 De Dezembro De 1.998, que regula a divulgação de informações orçamentárias pelo Tribunal de Contas pela Internet.

E quanto a LRF, ela foi um instrumento criado em 2.000 para aumentar o controle dos gastos da peça orçamentária estabelecendo superávit e controle da dívida pública, controle dos gastos com pessoal, organizar a execução orçamentária e estabelecer instrumentos de prestação de contas, além de estabelecer punição no caso de descumprimento da Lei, que pode atingir o repasse de recurso a instituição ou ente da Federação, embora o corte não atinge despesas legalmente determinadas, e até mesmo atingir o administrador público. Feito para reequilibrar as contas do Estado, face ao desequilíbrio observado até então e promover uma maior vigilância e cumprimento do documento orçamentário, é um excelente instrumento de gestão fiscal, estabelecendo prestação de contas e metas fiscais que garantem um bom controle do gasto público, além de tornar, graças a punição, o controle orçamentário mais sério e um instrumento para tornar o orçamento importante, o que não acontecia anteriormente. Foi um fruto da mudança de paradigma, de gastos liberados e financiados por inflação, além de falta de responsabilidade com programas políticos, graças a uma democracia frágil e carente de prestação de contas para um paradigma de gastos responsáveis e financiados por impostos e maior importância da peça orçamentária, graças as punições pelo descumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, falta controle legal maior sobre as políticas públicas, como a determinação de metas amplas, os instrumentos de avaliação e a verificação do cumprimento dessas metas, servindo para prestação de contas política e dando maior confiabilidade e controle no processo democrático, já que se saberá as intenções reais de quem está no poder e se essas intenções estão se tornando realidade e se são aplicáveis a situação econômica e política desse governo. Isso Mas, o controle orçamentário é útil para recuperar a capacidade do Estado de investir na sociedade, além de estabelecimento de obediência ao disposto no PPAG, ainda que com controles fracos e centrados nas finanças públicas, servem para retirar a imagem de peça de ficção que o orçamento era antes da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A consideração sobre a importância do orçamento como instrumento de “Accountability” sobre as contas públicas, levam em considerações a alteração do Estado para

responder a crise dos anos 70, que atingiu o Brasil na década de 80, criando a Década Perdida. Ter claro as políticas públicas é um anticorpo contra a captura contra interesses privados, já que torna claro os seus atos podres na máquina pública e chama o público contra esse tipo de abuso. A LRF responde a busca de equilíbrio fiscal entre receitas e gastos, também respondendo a problemas observados na crise de 70, onde a crise fiscal foi um dos principais problemas e um sintoma de falência do Estado.

4 INFORMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E TI

4.1 Internet e implicações para o governo

A Internet, caracterizada pelo protocolo padrão para uso dessa rede, o TCP/IP (Transmission Control Protocol/ Internet Protocol), é descentralizada. Isso foi feito após a 2ª Guerra Mundial para permitir flexibilidade e dar maior robustez ao sistema norte-americano de defesa, já que, por não ter um ponto central, não existe um ponto que, atingindo ele, para todo o sistema. Tal sistema, estendido a sociedade civil, inicialmente as universidades e depois para o mundo capitalista, pelo baixo custo de transmissão de dados via Internet, além da rapidez e abrangência, permitiram um grande salto em termos de comunicação e otimizou as informações, pois agora é mais rápida, leia-se oportuna, além de mais abrangente. Também pelo fato de não ter controle central, houve democratização da informação, já que qualquer um pode mandar, via Internet, qualquer informação sobre qualquer coisa.

Tal aparato informacional obriga as empresas privadas e o próprio governo a mudar suas estruturas para adequar a essa nova tecnologia. As empresas privadas, face a nova tecnologia e a intensificação da globalização, com grande auxílio dessa tecnologia, além de fatores políticos como liberalização econômica após o desgaste do Welfare State, torna o ambiente mais dinâmico e mais rápido, demandando das empresas respostas mais rápidas a esse novo dinamismo. Mas também serve como importante meio de acesso à informação barata e de longo alcance, possibilitada pela Internet. Isso também vale para o Estado com relação a nova tecnologia, exigindo estruturas organizacionais mais eficazes para operar em um ambiente social mais complexo e exigindo maior interação entre sociedade e governo para aumentar a eficácia e eficiência das políticas públicas. Tal instrumento também possibilita, dado os seus custos e raio de ação, possibilita uma disseminação maior de informações governamentais a custos mais baixos, servindo como um instrumento para aumentar a "Accountability" e reduzir problemas com captura, já que a informação não está confinada somente nos grupos privilegiados, mas a qualquer um que acesse a rede.

Também traz desafio com a integração entre os órgãos do Estado. Caracterizado pela integração somente vertical, sem a integração horizontal entre os órgãos, tal sistema se mostra bastante inadequado para a nova era de Internet, já que para o correto fornecimento de serviços e informações, é necessário um fluxo de informações mais rápido na estrutura do governo, além de maior integração para fornecer os serviços, que muitas vezes

escapa os limites das divisões arbitrárias dos órgãos. Tal integração, porém, é dificultada pelo próprio caráter burocrático e extremamente consolidado no Estado. Mas também esse caráter burocrático também é inadequado para a nova sociedade, que pede um fornecimento mais coordenado e eficaz de serviços e controle maior além do legal, passando também pelo controle dos atos do administrativo e avaliação desses atos. Deve-se alterar essa estrutura, já desgastada pela incapacidade de fornecer serviços e que falha no intuito de garantir o correto funcionamento da ordem democrática, já que não fornece informações para controle, não fornecendo estabilidade características da democracia, garantida pelo fato que qualquer mudança tenha legitimidade popular.

As informações orçamentárias, aproveitando a nova tecnologia e suas novas oportunidades, também está disponível na Internet para acesso do cidadão comum. Isso respeitando o princípio da publicidade, um dos princípios da Administração Pública que está na Constituição Federal, no disposto no art. 37, a Lei 9.755 que fala da divulgação de informações orçamentárias na Internet, além do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal em termos de prestação de contas, no art. 48. Isso, além de beneficiar o cidadão comum com a redução de custos para adquirir informação, pelos baixos custos da Internet, premia com informações que dificilmente acharia nos meios de comunicação em massa, como o documento original do PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental) e com raio de difusão da informação abrangendo todo o Estado. Tais informações estão colocado na WWW (World Wide Web), um sistema da Internet extremamente famoso e utilizado para armazenar, recuperar e, formatar e apresentar informações utilizando a Internet para os cidadãos. Esse sistema também é usado pela iniciativa privada para colocar na Internet informações sobre um determinado produto, levar informações no caso de meio de comunicação em massa e realizar serviços de transação via Internet.

Porém, a simples divulgação das informações orçamentárias não é o bastante, pois existe o problema de informação em linguagem técnica, inacessível até para quem tem acesso a Internet, já que não há compreensão da informação simplesmente divulgada, já que existe a necessidade de conhecimento específico sobre finanças públicas para entender o orçamento. Soma-se a esse problema lacunas não respondidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de natureza puramente de controle fiscal, de prestação de contas dos programas de um determinado governo, que seria de suma importância para a população como um todo, já que saberia os atos de governo. Isso se traduz em falta de explicações sobre o que será feito e resultados, o que é danoso para a democracia, pois se elege um governante e a partir desse

ponto não há um mecanismo eficaz para saber o que esse governo fará em seu governo, dando autonomia para governar pela sua própria vontade, não representando o interesse geral. Deve essas informações, para apresentar utilidade para o cidadão, apresentar o contexto do planejamento, o que o planejamento propõe a mudar nesse ambiente e os resultados, além de justificativas sobre os gastos feitos, considerando o dito no Capítulo 1, que o Estado deve responder a sociedade com o que pretende fazer para realizar a “Accountability”. Não deve fornecer somente dados de acompanhamento do orçamento, mas essas informações deve estar também organizados de forma a se tornar compreensivo e útil ao cidadão, a quem o Estado deve responder com serviços e informações, já que essa informação deve chegar ao cidadão para que o processo de prestação de contas aconteça e ele avalie o governo que foi eleito e que disputará a sua preferência futura.

Deve ser considerado fatores que interferem nessa divulgação da informação orçamentária para o cidadão: a cultura patrimonialista que existe no Brasil e no resto da América Latina. Isso foi gerado graças a cultura deixada pelos portugueses, no caso da “colonização” brasileira, e a espanhola no resto da América Latina. Caracteriza-se por benefícios generosos dado pelo Estado aos Senhores de Terra, além de se caracterizar pela centralização na figura do Rei, tendo as estruturas intermediárias pouca autoridade.

O caráter patrimonialista, prejudicial a eficiência, teve uma tentativa de resolução com a burocracia do governo do Estado Novo, com a criação do DASP (Departamento Administrativo de Serviço Público), com estruturas modernas de administração e contratação por mérito. Porém o insulamento dessa burocracia afastou ainda mais da sociedade, criando uma estrutura de governo dissociada da sociedade e que não precisava prestar contas a ela, além dessa burocracia ser capturada por interesses dos grupos dominantes na política, os chamados anéis burocráticos, que não resolveu o problema da captura.

Esse dois aspectos, o patrimonialismo das relações da sociedade e o insulamento burocrático, tentando resolver o problema dessa captura, distorcem o princípio da publicidade. O primeiro, por manter o Estado capturado por interesses privados, impedindo que o Estado aja pelo bem comum, inclusive influenciando nas informações sobre prestação de contas, sendo feita para atender interesses particulares. Tais estruturas patrimonialistas precisam de sistemas de informação ineficientes para esconder as suas relações com o Estado e garantir os seus interesses. Contribuíram para a crise financeira que acarretou na década

perdida, por causa de troca de favores e pouca preocupação sobre o Estado das finanças públicas, de interesse comum.

O outro aspecto, o insulamento burocrático, caracterizado pela preocupação da eficiência dos meios e perda do fim social pelo isolamento, considera qualquer relação com a sociedade um risco a sua integridade e teórica impessoalidade, acaba isolando da sociedade e considera a prestação de contas desnecessária para o seu correto funcionamento, se não prejudicial. Tal teoria desconhece que o Estado deve atender demandas sociais pelo método democrático e acaba gerindo problemas sociais de forma autocrática, que durante o período da Ditadura Militar foi completamente desastroso para atender as demandas sociais e contribuiu para a desmoralização do Estado durante a década de 80, considerada a década perdida. Tal sistema criou uma máquina burocrática gigante, mas junto com sistemas de administração indireta, com fontes próprias de recursos, mas por isso sem interesse em uma ação mais integrada do Estado como um todo, contribuiu para gerar uma máquina complexa e sem coordenação, completamente cega com relação aos seus objetivos. Isso desmistifica o mito da burocracia insulada e eficiente, pois ela foi feita para atingir um fim social, mas isolada da sociedade que dita esses fins, é difícil atingir esses fins. Além disso, é danoso a democracia, pois concentra poder nas mãos da burocracia, não necessitando essa de prestar contas sobre a sua administração, sendo um instrumento fora de controle dos sistemas democráticos. É o sistema democrático um elo de ligação entre os vários órgãos e entidades, garantindo o seu correto funcionamento para alcançar o seu fim social. Além disso, deve ser considerado o apoio externo a determinados grupos burocráticos, necessários para que esses burocráticos ganhem poder dentro da máquina pública, com troca de favores, conhecido como anéis burocráticos, fracassou em eliminar totalmente o patrimonialismo, mas simplesmente deu uma nova carapaça a esse patrimonialismo.

4.2 O Minas On-Line e as informações orçamentárias

4.2.1 Governança eletrônica

Para iniciar a falar do Minas On-Line, deve ser falado sobre governo eletrônico, caracterização que o Minas On-Line se encaixa. A definição de governo eletrônico seria de fornecer serviços e produtos por meio de governo eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento e local. Com relação as funções do governo eletrônico elas são as seguintes, segundo Parreiras e Cardoso (2004):

- Prestação eletrônica pela Internet de informações e serviços;
- Regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança eletrônica, certificação e tributação;
- Prestação de contas;
- Ensino à distância, e manutenção de bibliotecas digitais;
- Difusão cultural com ênfase nas identidades locais;
- e-procurement, (aquisição de bens e serviços por meio da Internet, como licitações), etc;
- Estímulo aos e-negócios, através da criação de ambientes de transações seguras;
- democracia eletrônica, como consulta on-line de opinião, voto on-line e, no Brasil, voto eletrônico, ainda que tenha dúvidas com relação a segurança, segundo Perri *apud* Parreiras e Cardoso (2004);

Na definição de governo eletrônico, pode ser encaixado as seguintes perspectivas, segundo Jardim *apud* Parreiras e Cardoso(2004):

- a perspectiva do cidadão, que visa fornecer serviços e informações para o cidadão;
- a perspectiva de processos, que visa repensar o modo de operação dos processos produtivos existentes no Estado;
- a perspectiva da cooperação, que visa integrar os vários órgãos governamentais, e estes com organizações privadas e não-governamentais, com agilização do processo decisório e evitando fragmentação;
- a perspectiva da Gestão do Conhecimento, permitindo gerir e disponibilizar o conhecimento gerado pelos órgãos do Estado.

Com relação aos tipos de transações por Internet feita pelo Estado, elas são as seguintes, segundo Zweers e Planqué *apud* Parreiras e Cardoso (2004):

-G2G (“*Government to Government*”), que seria as relações intra ou inter-governos;

-G2B (“*Government to Business*”), que seria as relações entre governos e fornecedores;

-G2C (“*Government to Customer*”), que seria as relações intra ou inter governamentais.

4.2.2 A perspectiva da governança eletrônica no Brasil

Considerando os problemas da governança eletrônica no Brasil, deve ser salientado os seguintes pontos, segundo Ruediger (2002):

-há o fornecimento de informações e serviços na Internet, mas os sites, repetindo a divisão funcional do governo, são segregados, sendo os sites de governo ilhas isoladas no meio da Internet. Há pontes de acesso, mas a integração de informações e serviços entre os sites do governo geralmente não existem, forçando o cidadão a ter conhecimento do órgão que presta o serviço para ser atendido. A Internet, trouxe, além de redução de custos e maior rapidez na prestação de serviços e informação pela Internet, trouxe também uma necessidade de mudança de paradigma, anteriormente de unidades isoladas realizando o seu serviço, para unidades do governo articuladas de forma a fornecer serviços e informações de forma integrada, uma necessidade para melhorar o fornecimento pela Internet; o que claramente encontrará dificuldades pela dificuldade de mudança de cultura, mas que se faz necessário as mudanças trazidas pela Internet;

-falta fóruns de discussão nos sites, empobrecendo a potencial discussão que a Internet possibilita. Tal mecanismo, muito além de demonstrar preferência por um determinada política pública, seria um canal para discutir essa política pública, enriquecendo o debate público, uma das características importantes da democracia;

-falta de credibilidade dos sistemas de votação via urna eletrônica, que mesmo sendo usado a um considerável tempo para eleição do grupo político, ainda possui dúvidas sobre a sua confiabilidade;

-a simples divulgação de documentos eletrônicos pela Internet não dá ao cidadão informações úteis ao cidadão sobre as políticas públicas. O cidadão geralmente se

perde na quantidade de informações, além de muitos documentos sobre as políticas públicas terem linguagem técnica, que o cidadão não entende. Nesse caso, um documento resumido e com linguagem mais simples é o ideal para informar o cidadão sobre as políticas públicas;

-a exclusão social, pela falta de recursos para adquirir o computador e usar a Internet, além falta de instrução para mexer com o equipamento, tornando a Internet um instrumento de para aumentar a diferenciação, tornando as políticas públicas como disponibilizar o acesso de computador e Internet públicos, além de políticas de qualificação necessárias para reverter esse quadro. Mas como fator positivo, considerando que continue a tendência, é a tendência de redução de preço dos computadores, reduzindo o problema até o acesso.

O sistema de governança eletrônica no Brasil, pelos pontos considerados acima, se caracteriza, ainda que pelo problema de integração entre os órgãos do governo, como um sistema de fornecimento de serviços, como a declaração do imposto de renda, para os grupos que possuem acesso a Internet. Mesmo considerando os avanços com relação a prestação de serviços, já que não há fila, além da redução de custos pela redução de uso de pontos de atendimento para fazer tal serviço, a Internet no Brasil não considera o potencial de participação política da Internet, não considerando o cidadão como portador de direitos de participação.

Também não houve uma mudança de paradigma, ainda que tenha a necessidade no que tange a serviços e informações, do sistema burocrático de órgãos ilhados para um sistema integrado, demonstrando uma resistência cultural que será prejudicial para o Estado no uso da Internet, que claramente se mostrou como uma forma eficiente e barata de fornecer serviços e informações.

Tal paradigma, herdado da cultura burocrática, principalmente da estrutura burocrática militar, que criou agências governamentais independentes financeiramente e de caráter mais privado, mas cuja independência financeira e descontrola no crescimento dessas agências criou uma estrutura sem comunicação horizontal. Também deve ser considerado o caráter burocrático weberiano, caracterizado pela coordenação feita somente pela pelos níveis hierárquicos superiores, não tendo a coordenação horizontal para fluxo de informação e fornecimento de serviço de forma integrada. Tal paradigma, que já é prejudicial para prestar serviços e fazer o fluxo de informação sem Internet, com a Internet, caracterizado por

necessidade de maior rapidez e maior coordenação para um fornecimento de informações e serviços de forma controlada e eficaz, será um obstáculo prejudicial para um Estado moderno e com custos menores.

4.2.3 Minas On-Line

O Minas On-Line (www.mg.gov.br), antigo Portal Minas, é a porta de acesso do cidadão para serviços e informações via Internet realizadas por qualquer órgão do Estado, centralizando o acesso aos serviços e informações via internet em um único site, facilitando o acesso do cidadão. O Minas On-Line faz isso servindo de porta de acesso para sites de órgãos estatais, além de fornecer serviços adicionais no próprio Minas On-Line. Esse serviço aproveita o sistema que entrou em ação em 1995 no Brasil para fins comerciais e a própria sociedade civil e representa um estágio claro em relação a sociedade da informação em substituição da sociedade industrial, com melhor fluxo de informações e menores custos dessas, necessárias para essa nova sociedade, a Internet. Utiliza o hipertexto HTML para disponibilizar as informações na WWW (World Wide Web), padrão mundial para fornecer informações via portal corporativo, onde o Minas On-Line se encaixa.

Com relação a função de integração que o Minas On-Line faz deve ser feito um mapa dos sites estaduais. Primeiro, dos órgãos, obedecendo a divisão clássica setorial, como saúde e educação, fornecendo informações e serviços desse órgão. Esses sites possuem as informações que passam por esses órgãos, além de possuir alguns serviços via Internet, mas em geral, é a reprodução dos documentos institucionais na Internet, funcionando como “folders”. O Minas On-Line entra nesse mapa como um site de integração entre as informações e serviços fornecidos por esses órgãos, levando para site do órgão com o serviço ou informação desejada., mas com as informações mais adequadas para o público comum, já que ele é a porta de acesso do cidadão no Estado na Internet.

Além da facilidade criada pelo portal de acesso único ao serviço, que facilita o acesso, deve ser considerado a reforma do site em 2004, com fim de adequar as informações e serviços sem o enfoque dos órgãos, pois o cidadão não tem necessariamente o conhecimento da secretária que fornece o serviço ou informação, mas possui necessidades que precisam ser atendidas pelo portal de governo.

Até o presente momento, o Minas On-Line foi o único a passar pela reforma, mas os sites dos órgãos também passarão pela reforma, padronizando a exibição de serviços e informações, criando um único padrão que atualmente não existe, tendo atualmente sites de diversas qualidades e que dificultam o acesso do cidadão pela variedade. Também deve ser considerado que os outros sites não possuem a integração de serviços e informações, só existindo a integração do Minas On-Line com os sites dos órgãos, perdendo a integração quando sai do portal. Também dificulta a coordenação, já que somente o Minas On-Line possui integração por assunto com outros sites, retornando a situação de isolamento quando acessa esses sites, e necessitando de conhecimento sobre a máquina do Estado para buscar informações e serviços pelos sites dos órgãos.

Porém, mesmo considerando o aproveitamento do potencial da Internet, além de criar uma porta de acesso padrão para serviços e informações, está limitado ao que o Estado pode fornecer, limitação que é maior nas informações, onde nada pode ser produzido além do que o Sistemas de Informações do Estado pode fornecer. Portanto, qualquer limitação no que tange a informação que o Estado não trabalhe, ficará aparente no Minas On-Line, não importando o quanto trabalhem a informação, pois nesse portal somente pode organizar as informações da máquina estatal, sem poder para completar a informação que a máquina estatal não forneça, servindo somente para exibir as informações existentes e a situação fiel do Estado e de seu fluxo de informações.

4.2.4 Informações orçamentárias no Minas On-Line

Com relação as informações orçamentárias, elas seriam disponíveis no link Ações de Governo, que redireciona para o site da SEPLAG(Secretaria de Estado de Planejamento, Coordenação e Gestão)(www.planejamento.gov.br), no que tange as informações do PPAG, LDO e LOA e PMDI, tendo no link Contas Públicas, que redireciona para o site da SEF (Secretaria de Estado da Fazenda) (www.fazenda.gov.br), a execução orçamentária e relatórios exigidos pela LRF. A grande inovação está no site do Minas On-Line, onde os programas previstos no PPAG estão explicados textualmente, facilitando a interpretação dos programas pelo cidadão, já que os documentos oficiais não possuem essa interpretação e possuem uma linguagem mais técnica, que o cidadão comum não entende. Isso é um avanço no que tange a "Accountability", pois informações sobre o que o governo deseja fazer estão em linguagem acessível.

5 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa se baseou em pesquisa bibliográfica e no site do Minas On-Line, com vistas a estudar as informações orçamentárias disponíveis no site e observados os estudos feitos na bibliografia e na LRF.

Nesse sentido propõe-se estudar as informações orçamentárias disponíveis no Minas On-Line mediante a seguinte categorização:

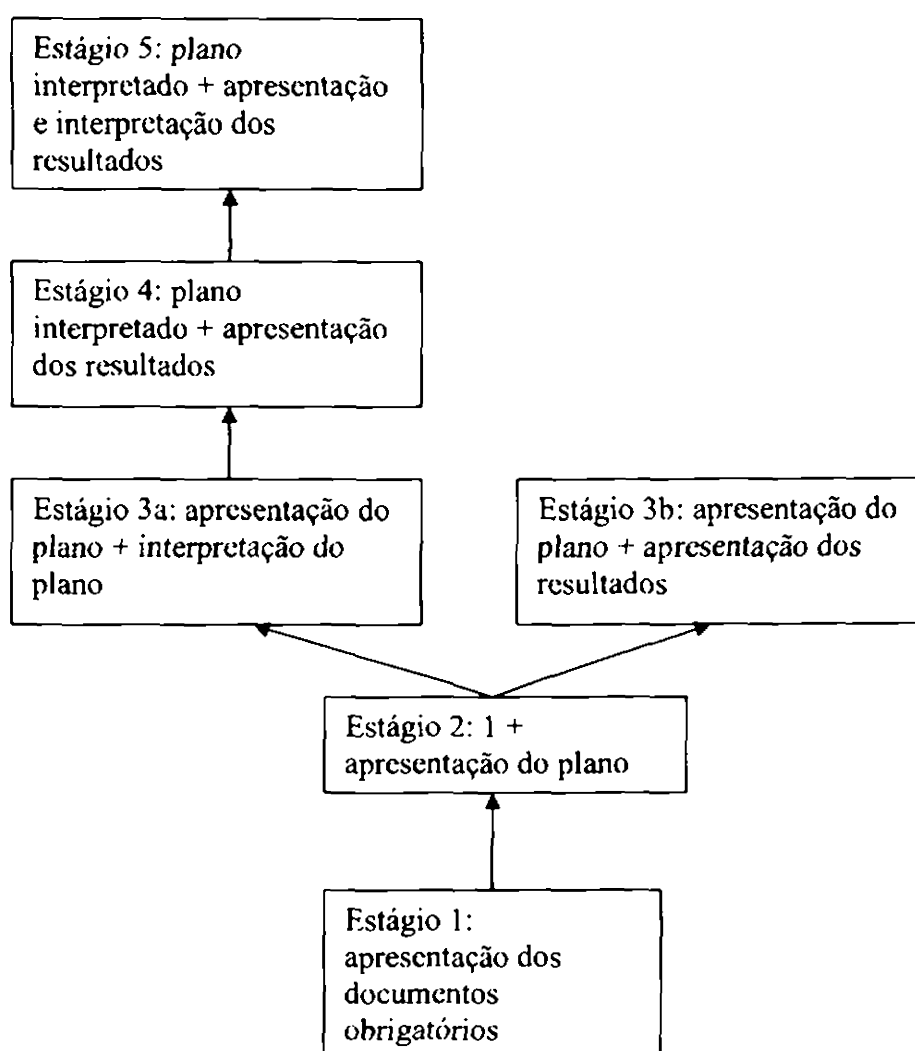


Gráfico 5.0: Esquema de Avaliação do Minas On-Line – Minas Gerais – 2004.

O estágio 1 observará a acessibilidade das informações obrigatórias da LRF, o estágio básico de divulgação de informações orçamentárias, de acordo com o art. 48 da LRF:

“Art 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. (LRF)”.

De acordo com o artigo acima, será observado se os documentos obrigatórios da LRF (planos, orçamentos, LDO, orçamento, execução orçamentária, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal) estão no site. Isso se faz necessário, pois a LRF enfatizou o Princípio da Publicidade, obrigando a divulgação via Internet dos *documentos relativos ao planejamento*. *Esse é considerado o estágio básico da avaliação*

Após cumprir o estágio 1, será observado, pela parte 2a, a simples presença dos planos do PPAG, no link Ações de Governo. Isso tem a importância de mostrar o projeto de governo que regerá durante o mandato, de grande importância para a “Accountability”, avaliando a representatividade de um determinado governo pelo projeto que o governante deve cumprir no seu mandato.

Após passar pelo estágio 2, passará para os seguintes estágios: a 3a ou a 3b. A parte 2b, no link Ações de Governo, considera que, além da apresentação do plano do PPAG, a interpretação do plano, isto é, um texto explicando o plano para o cidadão comum, *mostrando com linguagem simples o que é o plano*. Isso atende a democratização da informação, pois permite atingir a quinta condição da poliarquia proposta por Dahl *apud* Valente(2.002), que exige informações idênticas para todos que votam. Isso é possível pela parte 2a, pois permite que os cidadãos com diferentes conhecimentos sobre a máquina pública absorva da mesma forma a informação, não havendo diferença na distribuição de informação para quem acessa o site.

Com relação ao estágio 3a, ela é passaporte para níveis superiores, sendo o 3b o estágio final, embora não mais avançado que ao 3a. Isso significa que os níveis acima do 3a serão superiores ao 3b.

E com relação ao 3b, também no link Ações de Governo, ela exige a apresentação dos resultados, sem a necessidade de texto explicativo sobre os planos e os resultados.

O estágio 4, também no link Ações de Governo, considerando o cumprimento da fase 3a, que chega até a explicação do plano para o cidadão comum, é a simples apresentação dos resultados, sem necessidade de texto explicativo.

Mas o estágio 5, no link Ações de Governo, é a mais avançada de todos os estágios, determinando o nível de acesso máximo da informação. Ele, após passar pela parte 3b, exige um texto explicando os resultados alcançados.

A metodologia observará, para fins de “*Accountability*”, os estágios de apresentação de documentos obrigatórios, para depois avançar para o nível de apresentação dos planos do PPAG, parte que exige melhor explicação, além de apresentação de resultados dos planos, que embora não seja uma exigência legal, é importante para o processo de prestação de contas do governo, sendo visto o projeto de governo, votado no legislativo e razão da escolha do cidadão em um determinado governante em um sistema democrático. Deve ser analisado também se tem os resultados desses planos, avaliando o cumprimento das metas políticas (não fiscais) fixadas no PPAG, dando ao cidadão o estágio que cada plano está, de imensa importância para a “*Accountability*”, pois terá, pelo link Ações de Governo, informações sobre o que está sendo feito, sendo a apresentação dos planos a previsão de ação governamental.

Também considera a distribuição homogênea da informação, enfatizada por Dahl *apud* Valente(2.002) na quinta condição da poliarquia, que diz que todos os cidadãos devem ter informações semelhantes sobre as informações, além de colocar em público problemas de captura do Estado por interesses privados, que torna o governo representante de poucos grupos, com prejuízo a sociedade.

6 OS RESULTADOS

Os resultados estão mostrados no fluxograma abaixo, mostrando em cinza os requisitos atingidos:

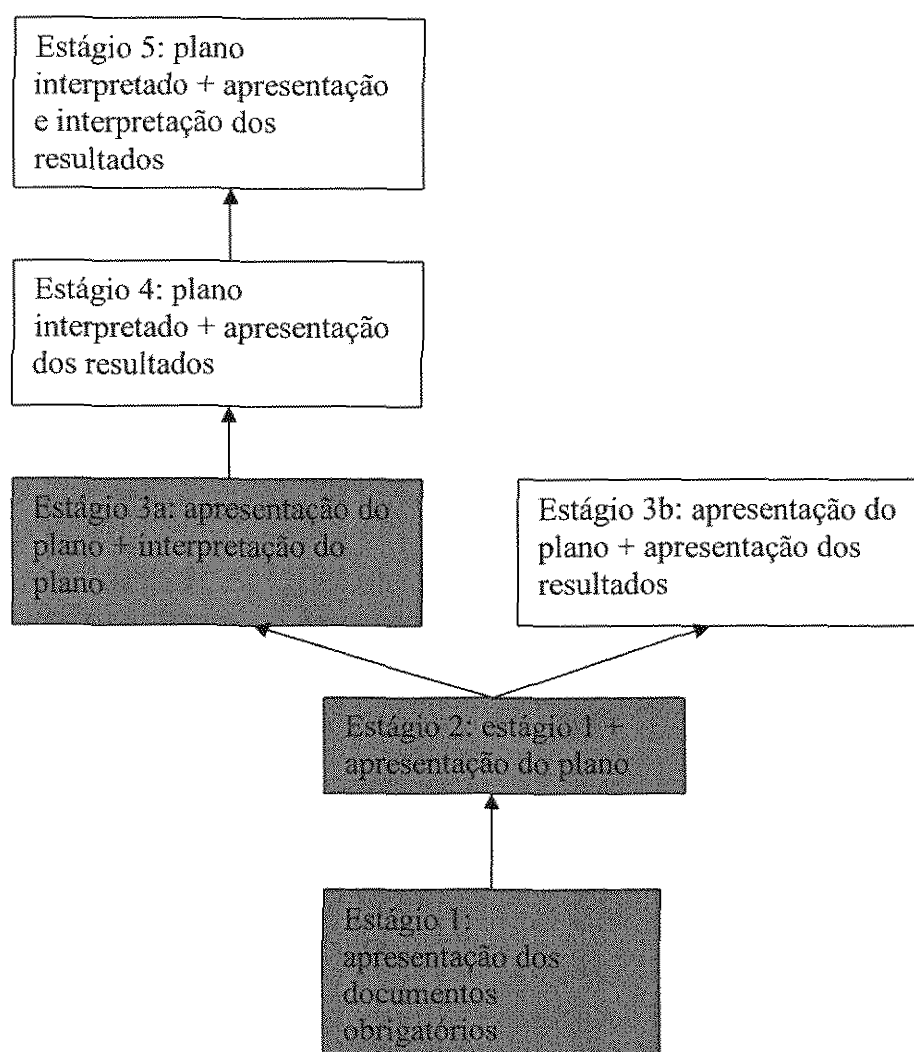


Tabela 6.0: Resultado do esquema aplicado ao Minas On-Line – Minas Gerais - 2004

Os resultados alcançados pelo Minas On-Line foram o cumprimento da LRF, apresentação dos planos e interpretação dos planos, mas sem apresentação dos resultados.

Com relação a localização e qualidade da informação, ela é a seguinte: o link Ações de Governo, localizado na página principal, que redireciona para o site da SEPLAG, tem o PPAG, falando dos planos e órgãos responsáveis, além dos parâmetros de análise, a LDO, com as metas orçamentárias, LOA e previsão orçamentária). A execução orçamentária

e os relatórios estão no link Contas Públicas, que redireciona para o site da SEF, também na página principal, complementa o atendimento integral da LRF no site do Minas On-Line. Ele é acessado pelo link Contas Públicas, por concentrar no acompanhamento dos gastos públicos, com relatórios e orçamento gasto efetivamente.

Mas o maior avanço, já que os dois sites fornecem somente os documentos orçamentários está no Minas On-Line, também no link Ações de Governo, mas no próprio Minas On-Line, já que tem a explicação de cada plano, esclarecendo o cidadão sobre os planos. Isso é útil face ao fato de que o cidadão não entende da máquina pública, mas precisa receber informações. Também representa uma mudança de paradigma, já que a publicidade no Minas On-Line não é somente tornar acessível os documentos públicos, resultando em uma enxurrada de informações, muitas vezes incompreensível ao cidadão comum. Os sites da SEPLAG e SEF, onde o Minas On-Line redireciona para acessar os documentos relativos ao orçamento, somente divulga os documentos do orçamento, sem resumos e documentos explicativos para facilitar a interpretação, pois esses documentos foram feitos para satisfazer a necessidade de informação do Estado, sem levar em consideração o povo.

A explicação do projeto estende a “*Accountability*” para toda a população, e não somente para aqueles que tem conhecimento da máquina pública, pois mostra de forma clara para toda a população que acessar o portal o programa de governo que será executado no mandato. Isso está de acordo com o dito pelo Campos *apud* Santos (2.003), que o governo representa o povo que o elegeu, independente do seu conhecimento sobre a máquina pública.

Porém falta ao Minas On-Line, no link Ações de Governo, a apresentação dos resultados dos planos de forma sistemática e padronizada. Isso não é cobrado legalmente pela LRF e nem é um instrumento de controle previsto na elaboração do orçamento, sendo o controle feito pelo controle de gastos. Também contradiz com o significado da palavra “*Accountability*” de prestar contas dos resultados obtidos, de acordo com Nakagawa *apud* Santos (2.003), na definição de “*Accountability*” para a iniciativa privada, que é prestar contas de ações e resultados obtidos pela empresa para os acionistas e enfatizado por Campos *apud* Santos (2.003), que explica o significado da “*Accountability*” para a esfera pública, que é a prestação de contas de atos e resultados dos políticos, que representam o povo que os elegeram. Com relação a essa parte, há propaganda e algumas notícias sobre alguns planos, mas não tem o acompanhamento sistemático de todos os programas, acompanhando os planos de conveniência do governo.

7 CONCLUSÃO

O acesso de informações relativas ao orçamento do Minas On-Line cumpre as determinações da LRF, mostrando os documentos obrigatórios da LRF. Cumpre o estágio básico de prestação de contas, apresentando os documentos exigidos legalmente em acesso livre na Internet, cumprindo o que é legalmente previsto como prestação de contas.

Também apresenta avanços, pois apresenta textos explicativos sobre os planos do PPAG, presente no link Ações de Governo, considerando o cidadão como alguém que, independente do conhecimento sobre o funcionamento da máquina estatal. Isso é importante para reduzir a assimetria de informações sobre os planos, já que não exige nenhum conhecimento específico para absorver a informação sobre os planos do PPAG. Isso é saudável para combater a captura do Estado por grupos específicos, pois permite a qualquer cidadão ter acesso à informação de forma clara, pois reduz a discrepância na absorção da informação a ser acessada pelo cidadão comum.

O Minas On-Line avança também no que tange ao fornecimento de informações relativas ao orçamento, pois não é somente depositário de informações relativas ao orçamento, mostrando, com as explicações relativas ao orçamento esforço para organizar as informações para o seu público alvo, o cidadão comum, pois os documentos obrigatórios servem para atingir necessidades de planejamento e controle de gasto para o Estado como organização, possuindo linguagem adequada aos gestores públicos, mas não compreensível para o cidadão comum.

Isso também satisfaz um dos princípios de Dahl *apud* Valente(2.002), que, dentre oito princípios para alcançar a poliarquia, um sistema efetivamente democrático, estabelece que todos os cidadãos devem ter informações idênticas sobre as alternativas. E essa informação é extremamente importante para o processo democrático, pois revela o plano de governo que deve ser utilizado no mandato do governante.

O fornecimento de informações relativas aos planos do PPAG, além de texto explicativo sobre esses planos, feito com linguagem simples, fortalece a “*Accountability*” no que tange a representatividade, segundo Campos *apud* Santos (2.003), pois mostra o projeto de governo para todos que acessarem o portal, para que avaliem a representatividade desses planos.

Há fortalecimento da “Accountability” pelo acesso de contas públicas pela Internet, possibilitando o acompanhamento do gasto público, remetendo o significado de “Accountability” segundo Nakagawa *apud* Santos (2.003), para a iniciativa privada, que seria o acompanhamento das contas das empresas, para controle pelos acionistas. Porém há somente a apresentação dos documentos, com linguagem técnica, não possibilitando o acompanhamento pela população como um todo.

Porém a falta dos resultados dos planos do PPAG de forma sistemática e padronizada no link Ações de Governo não satisfaz as condições de “Accountability”.

A “Accountability”, no sentido da administração privada, segundo Nakagawa *apud* Santos (2.003), utilizada na relação entre acionistas e administradores, no que tange a auditoria contábil empresarial, que seria a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades decorrentes do cargo. A “Accountability” nesse caso é útil para garantir os interesses dos acionistas face ao crescimento da empresa e na impossibilidade de gerir diretamente, transferindo funções de gerência, mas sem a perda de controle nos resultados. Nesse caso já se aborda a necessidade de mostrar os resultados, já inserida no sentido original da palavra “Accountability”, retirada da iniciativa privada.

Transferindo para a arena pública, segundo Campos *apud* Santos (2.003) o sentido seria de prestar contas, sempre que alguém age como representante de outra pessoa. Esse fluxo, sem dúvida, precisa de informações, tanto das demandas sociais e sobre o que foi feito, para que seja avaliado a sua representatividade.

Também confirma o dito por O’Donnell *apud* Akutsu e Pinho (2.002), que em seu estudo sobre “Accountability”, caracterizou os exemplos latinos americanos de democracias delegativas, caracterizadas somente pela prestação de contas vertical, somente para os superiores hierárquicos, não tendo a “Accountability” horizontal (prestação de contas para a sociedade).

No Minas On-Line não existe prestação de contas sobre o cumprimento de projeto político fixado no PPAG no link Ações de Governo.

No entanto, esses documentos não são obrigatórios para o cumprimento da LRF e nem são previstos como métodos de controle orçamentários, tendo maior embasamento no controle pelos gastos. Porém, para transmitir a população um caráter mais democrático e

ênfatizar o intuito do Minas On-Line de mostrar os resultados dos planos do PPAG, ênfatizado no próprio significado do link Ações de Governo. Mostrar os resultados dos planos é importante para o debate público e legitimação democrática, representando a legitimação do próprio governo como representante dos votos que o elegeram.

Esse estudo não é conclusivo, podendo ser ampliado com outras pesquisas, devido a importância do tema abordado por essa monografia, o “*Accountability*” e controle social. Também deve ser considerado que o tema é uma construção da sociedade, portanto não existe um caminho único para alcançar um maior grau de controle social e democrático sobre o governo.

8 BIBLIOGRAFIA

AKTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de Pinho. Sociedade da informação *accountability* e democracia delegativa: Investigação em portais de governo no Brasil. In: _____. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Setembro/Octubre 2002, V 36. p 723-745.

CARDOSO, Ana Maira P.; PARREIRAS, Fernando S.; PARREIRAS, Tatiane A. S. **Governo eletrônico**: Uma avaliação do site da Assembléia Legislativa. Salvador, 2004. Disponível em: http://www.fernando.parreiras.nom.br/publicacoes/egov_cinform.pdf. Acesso em :24 out. 2004.

HUERTAS, Franco. **Entrevista com Carlos Matus**: o Método PES. FUNDAP, 1996.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: Uso e desusos da informação governamental. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Administração Pública gerencial**: Estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, 1996.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governo eletrônico ou governança eletrônica**: Conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado. Caracas, 2002. Disponível em:

<http://www.clad.org.ve/fulltext/0043106.pdf>. Acesso em: 28 out.2004

SANTOS, Nivaldo Ferreira dos. **As Organizações sociais e a implementação da *accountability* no processo de reforma do Estado no Brasil.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2003.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: Um novo enfoque administrativo.** São Paulo: Atlas, 2000, 4ª ed.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Acesso à informação governamental: Estudo exploratório do papel do SIAFI na publicidade da execução do Orçamento Geral da União.** Belo Horizonte: Escola da Ciência da Informação da UFMG, 2002.